

TESIS
6341

“El Vicepresidente: una figura conflictiva en el binomio presidencial”

Autora: Sofía Lazzari

Email: sofia.lazzari08@gmail.com

Fecha de Presentación: Diciembre del 2014

Tutor: Lic. Claudio Hontakly



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Ciencia Política

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción..... | 3 |
| 1.1 Metodología y objetivos de investigación | 6 |
| 2 Marco Teórico | 9 |
| 2.1 Precisiones conceptuales..... | 9 |
| 2.1.1 Gobierno y régimen | 9 |
| 2.1.2 Presidencialismo, parlamentarismo y semi-presidencialismo | 9 |
| 2.1.3 Presidencialismo: competitivo o semi-competitivo | 13 |
| 2.2 Estado del arte | 16 |
| 2.2.2 Tipologías | 17 |
| 2.2.3 Selección de candidatos..... | 21 |
| 3 Desarrollo | 24 |
| 3.1 Normativa | 24 |
| 3.1.1 Poder Ejecutivo: ¿unipersonal o dual? | 24 |
| 3.1.2 Funciones del vicepresidente | 26 |
| 3.1.3 Situaciones de acefalía..... | 27 |
| 3.2 Marco regional | 30 |
| 3.3 Antecedentes | 33 |
| 3.4. Estudio de casos | 54 |
| 3.4.1 Arturo Frondizi – Alejandro Gómez | 54 |
| 3.4.2 Cristina Fernández de Kirchner – Julio César Cleto Cobos..... | 67 |
| 4. Análisis comparativo | 83 |
| 5. Conclusiones | 91 |
| 6. Bibliografía | 94 |

1. Introducción

Una de las temáticas menos exploradas en la literatura de la disciplina ha sido el rol de la vicepresidencia en los regímenes presidenciales de América Latina. Los gobiernos han contemplado de distinta manera la figura de los vicepresidentes; en gran parte de los países de la región, el vicepresidente es electo al mismo tiempo que el presidente en los comicios generales¹. Dentro de este conglomerado, existen países en los cuales esta figura tiene la responsabilidad de ser el presidente del Senado, mientras que en otros solo se refugia en su función principal que es la de reemplazar al presidente en situaciones de ausencia temporal o definitiva. Incluso hay textos constitucionales que no definen las atribuciones del vicepresidente por separado, sino que terminan siendo las mismas que las del presidente.

Más aun, en algunos países se contempla la existencia de dos vicepresidentes en el Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en los comicios generales de Perú, la ciudadanía tiene la posibilidad de elegir al presidente y, al mismo tiempo, al Primer y Segundo. Este último ejercerá la presidencia cuando sus antecesores estén imposibilitados de hacerlo. En el caso de que no pueda, lo hará el Presidente del Congreso. Si este impedimento es permanente, debe convocar a elecciones populares.

De la misma manera, la Constitución de Panamá creada en 1972 proponía la existencia de dos vicepresidentes para consolidar la línea de sucesión presidencial. Estipulaba, además, que cuando estos no podían ejercer la presidencia, lo haría uno de los Ministros de Estado, quien debía cumplir los requisitos necesarios para ser presidente, y tendría el título de Ministro Encargado de la Presidencia de la República.

Sin embargo, existen casos que no contemplan la elección del vicepresidente por el sufragio popular. El artículo 236, inciso 3 de la Constitución venezolana establece que una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República es nombrar y remover al Vicepresidente Ejecutivo. Además, las funciones que se le adjudican están supeditadas a la conformidad del Presidente. Desde el año 1999, momento en el cual Hugo Chávez Frías

¹ Estos son: Bolivia, Colombia, Brasil, Ecuador, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

(1954-2013) asumió la presidencia hasta su fallecimiento, designó ocho vicepresidentes para acompañarlo en las tareas ejecutivas.

Por otra parte, en Chile se contempla que si el presidente se ausenta temporalmente —ya sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro motivo— y el Presidente no puede ejercer su cargo, se le otorgará el carácter de Vicepresidente de la República al Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de este, la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia. En el caso de que ninguno de ellos pueda ejercer la presidencia, el Presidente del Senado (electo por el sufragio popular) podrá ejercer el cargo de Vicepresidente.

Asimismo, en México, de acuerdo al artículo 84 de la Constitución, en caso de falta absoluta del presidente el Congreso nombrará al presidente interino o sustituto en un término de sesenta días aproximadamente. Mientras esto ocurra, el secretario de gobernación —nombrado por el presidente— asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. Cuando haya una falta absoluta del presidente en los dos primeros años del periodo respectivo, se requiere que, por lo menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada cámara legislativa constituya un colegio electoral. De esta manera, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un presidente interino en los términos que disponga la ley del congreso.

A partir de la reforma de 1994, Argentina forma parte del grupo de países que establece en su Constitución Nacional que el vicepresidente, junto al presidente, son elegidos directamente por la ciudadanía, por un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta. A pesar de esta congruencia, en reiteradas oportunidades los vicepresidentes han protagonizado episodios de conflictividad con el presidente. La renuncia anticipada de Carlos “Chacho” Alvarez en el gobierno de la Alianza o el voto de desempate del Julio Cobos contra el proyecto del oficialismo forman parte de varios ejemplos donde el vicepresidente incide tajantemente en el desenvolvimiento de las relaciones en el Poder Ejecutivo, y además, en la estabilidad política del país. Los vicepresidentes en Argentina han propiciado distintas situaciones de conflicto que les otorgaron una mayor visibilidad y, en algunos casos, activaron el mecanismo de sucesión presidencial.

Al respecto existe una amplia literatura especializada en explicar las situaciones de conflicto desarrolladas en América Latina. Pérez-Liñan (2007) identifica un patrón de inestabilidad en la región en la década de los 90^a a partir del surgimiento de múltiples crisis de juicio político, como resultado de conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por otro lado, Mainwaring y Shugart (1997) consideran que ciertos aspectos institucionales como la conformación del sistema de partidos, las atribuciones del presidente o la coherencia interna de los partidos condicionan ciertas situaciones de inestabilidad (como en el caso brasilero).

El caso argentino ha sido uno de los escenarios de inestabilidad presidencial más estudiados. La rigidez de los presidencialismos como limitante del margen de acción del presidente (Marsteintredet, 2007) y en sintonía, la falta de incentivos de estos para funcionar de manera estable (Valenzuela, 2007); las salidas presidenciales como mecanismos de cooperación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (Mustapic, 2003 y 2006); los fenómenos de mayoría y minoría legislativa en combinación con la naturaleza partidaria de los gobiernos (Carrizo y Galván, 2006); la distribución de recursos públicos del presidente como herramienta de disciplinamiento pero también de resistencia de los legisladores (Bonvecchi y Zelaznik, 2012); el comportamiento de la sociedad civil, a través de protestas y manifestaciones callejeras, como desafiante de la investidura presidencial, y por tanto, desestabilizador del régimen (Kochstetler, 2008; Herrera, 2007), han sido algunas de las explicaciones predominantes de la literatura a la hora de abordar las situaciones de conflicto en la región, y, también, en Argentina.

A partir de lo expuesto, es fundamental indagar sobre las situaciones de conflicto en Argentina, no solo a partir de los distintos aspectos políticos e institucionales, como se ha estudiado, sino también a partir de las relaciones dentro del Poder Ejecutivo. Las manifestaciones de conflictos políticos dentro del régimen presidencial argentino nos demandan la necesidad de buscar otras explicaciones. Por lo tanto, ahondaremos en el análisis de la figura del vicepresidente como uno de los factores relevantes para explicar determinadas situaciones de conflictividad en el escenario político argentino.

1.1 Metodología y objetivos de investigación

Como anticipamos, el objetivo principal del presente trabajo es contribuir al estado del arte sobre el rol de los vicepresidentes en la historia política argentina. Por esta razón, estudiaremos cómo se manifiesta la relación entre el presidente y el vicepresidente en distintos momentos de nuestra historia. En este sentido, aplicaremos un diseño explicativo a partir de dos variables cualitativas. En primer lugar, analizaremos el carácter de la fórmula presidencial basándonos en el origen partidario de cada uno: si pertenecen al mismo partido o a una coalición en la cual representan a dos o varias fuerzas políticas. En segundo lugar, estudiaremos el mecanismo de selección de los candidatos, es decir, el método utilizado por los partidos políticos para elegir a las figuras que competirán en los comicios junto a candidatos de otros partidos. En base a esto, interpretamos que cuando el presidente y el vicepresidente provienen de distintos partidos políticos y, al mismo tiempo, existe un mecanismo de selección de candidatos excluyente existirá una mayor tendencia a la conflictividad con el presidente, que cuando dichos aspectos no existen.

Para este estudio, recurrimos a fuentes secundarias; en cuanto al apartado normativo, se utilizan los registros oficiales de legislación argentina y la Constitución Nacional, y en cuanto a la exposición de los casos históricos y contemporáneos², recurrimos a discursos oficiales, declaraciones, artículos de diarios e investigaciones especializadas en el tema.

Este trabajo se estructurará de la siguiente manera: en primer lugar, exploraremos los estudios relacionados con los aspectos fundamentales de los distintos regímenes políticos. Según nuestra perspectiva, es fundamental profundizar sobre los sistemas políticos más empleados en el mundo para contextualizar nuestro análisis. Además, expondremos las tipologías de los politólogos Ariel Sribman³ y Mario Serrafiero⁴, que serán fundamentales para entender la dinámica entre el presidente y el vicepresidente.

² Consideramos las fórmulas: Cristina Fernández de Kirchner - Julio Cobos y Fernando De La Rúa - Carlos "Chacho" Álvarez como casos contemporáneos puesto que gobernaron luego del advenimiento de la democracia del año 1983.

³ Politólogo, Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca. Autor de "Las Vicepresidencias" Ed. Salamanca.

Luego, explicitaremos las atribuciones constitucionales del vicepresidente de la nación y el debate teórico respecto a la naturaleza del Poder Ejecutivo de la República Argentina. De la misma manera, ahondaremos en el mecanismo de sucesión presidencial, el cual ha sido modificado y aparece como una herramienta fundamental para evaluar esta figura.

Cabe destacar que nuestro interés se basa en casos donde predomine la conflictividad, producto de las diferencias entre los mandatarios, con el fin de identificar los factores relevantes que inciden en esta dinámica. Por este motivo, analizaremos diversos ejemplos históricos con tales características en los cuales diferenciamos a los gobiernos *con sucesión y sin sucesión*. En el primer caso, el presidente se ve obligado a dejar su cargo por distintas razones (padecimiento de una grave enfermedad, renuncia o incluso fallecimiento), y por tanto, el vicepresidente abandona su rol para ocupar el cargo de presidente. Las fórmulas de gobierno correspondientes al primer grupo son: Miguel Ángel Juárez Celman (1886-1890) – Carlos Pellegrini (1890-1892); Luis Sáenz Peña (1892-1895) – José Evaristo Uriburu (1895-1898); Manuel Quintana (1904-1906) – José Figueroa Alcorta (1906-1910); Roque Sáenz Peña (1910-1914) – Victorino de la Plaza (1914-1916); Roberto M. Ortiz (1938-1942) – Ramón Castillo (1942- 1943); Fernando De la Rúa – Carlos “Chacho” Álvarez. Cada una de ellas aporta elementos relevantes para comprender la figura del vicepresidente, como veremos más adelante.

En el segundo, el vicepresidente se mantiene en su cargo, sin reemplazar al presidente de la nación. En este caso, seleccionamos la fórmula de Arturo Frondizi (1908-1995) y Alejandro Gómez (1905-2005), –éste último ejerció el cargo de la vicepresidencia desde el 1º de mayo de 1958 hasta su renuncia del día 18 de noviembre del mismo año– y el binomio de Cristina Fernández de Kirchner (1953-) y Julio César Cleto Cobos (1955-) quien concluyó su mandato que se extendió desde el 10 de diciembre de 2007 al 10 de diciembre de 2011. Haremos un mayor hincapié en ambas situaciones puesto que conforman, quizás, los conflictos más importantes entre compañeros de fórmula, de la historia contemporánea argentina.

⁴ Doctor en Ciencia Política (Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid), Doctor en Derecho (UBA), diplomado en la Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid), entre otros estudios.

Luego de exponer la presentación de los casos, los analizaremos comparativamente aplicando la literatura respectiva a los vicepresidentes.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2 Marco Teórico

2.1 Precisiones conceptuales

2.1.1 Gobierno y régimen

Para evaluar con mayor precisión los posibles cambios o continuidades en sucesiones presidenciales, creemos pertinente distinguir los conceptos de gobierno y régimen. Si bien en la literatura politológica existen innumerables definiciones al respecto, extraemos la conceptualización que realizan Bobbio, Matteuci y Pasquino quienes definen un gobierno como “el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder” (Bobbio, Matteuci y Pasquino, 1983:710), mientras que un régimen político es “un conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones” (1362)⁵.

2.1.2 Presidencialismo, parlamentarismo y semi-presidencialismo

En este trabajo de tesis analizaremos distintos casos históricos que presentan características particulares en sus sistemas políticos. Si bien todos están enmarcados en un sistema presidencialista, debemos, en primera instancia, identificar los rasgos más relevantes de este sistema, para luego, adentrarnos en sus distintas variantes.⁶

Una de las diferenciaciones clásicas de los sistemas políticos es la del politólogo Giovanni Sartori (1924-) que identifica los presidencialismos y los parlamentarismos. Para considerar un sistema como presidencialista, deben cumplirse tres criterios. El primero es la elección popular directa o casi directa⁷ del jefe de Estado por un tiempo determinado, del cual se extrae que es una condición definitoria y necesaria pero de ninguna manera es suficiente (Sartori, 1994). Por tal motivo, existen diversos países como Austria, Irlanda e

⁵ Véase Morlino, Leonardo, *Como cambian los regímenes políticos* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985); Strasser, Carlos, *Teoría del Estado* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1986). Para una distinción clásica de los regímenes véase Sartori, Giovanni, *Qué es la democracia?* Taurus, 1st edition, 2003). Para instituciones formales e informales véase O'Donnell, Guillermo, *Modernización y autoritarismo* (Buenos Aires: Paidós, 1972) y *Otra institucionalización*, (Buenos Aires: Ágora Cuaderno Estudios Políticos, 1996).

⁶ Como se explica, la idea de este apartado es aplicar el método de la escala de abstracción sartoriana. De este modo, podremos brindar una apreciación global de los distintos sistemas políticos (presidencialismo, parlamentarismo, semi-presidencialismo). Posteriormente, nos centraremos en el presidencialismo y analizaremos algunas de las variantes que posee.

⁷ Se entiende por “casi directa” el mecanismo indirecto de colegio electoral. Un ejemplo de ello se ejerció en la República Argentina hasta 1994.